

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN STANDAR PELAYANAN MINIMAL UNTUK PENINGKATAN KUALITAS LAYANAN PUBLIK DI DAERAH

Zulkarnain Umar

*Program Studi Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Islam Makassar
Makassar, Indonesia*

Email: zul.nain83@yahoo.com

Abstract

This study raises the implementation of the policy of autonomous regional government towards the minimum service standard (SPM), because in carrying out the system of regional autonomy is the authority of the autonomous region, except for government affairs arranged with the law this is determined by government affairs. In carrying out governmental affairs under the authority of the regions, regional governments shall exercise the broadest autonomy to regulate and manage their own governmental affairs based on autonomy in accordance with the contents of Article 10 paragraph (3) of Law no. 32/2004, governmental affairs that do not become matters of regional government are: (1) foreign policy, (2) defense, (3) security, (4) yustisi, (5) monetary and fiscal national, and (6) religion. This means that other areas beyond the above six areas become regional government affairs in the context of the implementation of broad and real autonomy. In order to realize the broad regional autonomy and real regional government that is responsive, capable and has performance to the minimum service standard system in the service to the public.

Keywords: *policy implementation, public policy, minimum service standard*

Abstrak

Kajian ini mengangkat tentang implementasi kebijakan Pemerintah daerah otonomi terhadap standar pelayanan minimal (SPM), karena dalam menyelenggarakan system otonomi daerah adalah merupakan kewenangannya terhadap daerah otonomi, kecuali urusan pemerintahan yang di atur dengan Undang-Undang hal ini ditentukan oleh urusan pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan otonomi sesuai isi pasal 10 ayat (3) UU No. 32/2004, urusan pemerintahan yang tidak menjadi urusan pemerintahan daerah adalah : (1) politik luar negeri, (2) pertahanan, (3) keamanan, (4) yustisi, (5) moneter dan fiskal nasional, dan (6) agama. Ini berarti bidang-bidang lain diluar 6 bidang diatas menjadi urusan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi luas dan nyata. Dalam rangka untuk merealisasi otonomi daerah yang luas dan nyata pemerintahan daerah yang tanggap, mampu dan mempunyai kinerja terhadap system standar pelayanan minimal dalam pelayanan kepada publik.

Kata kunci : *implementasi kebijakan, kebijakan publik, standar pelayanan minimal*

Pendahuluan

Sebagaimana telah kita ketahui bersama, bahwa pada hakekatnya dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, penyelenggaraan kebijakan desentralisasi dan Otonomi daerah yang diatur dalam UU No. 32 tahun 2004, bermuara pada pengakuan adanya/pembentukan Daerah Otonom dan sekaligus pengakuan / penyerahan wewenang, hak, kewajiban untuk mengelola urusan pemerintahan di bidang tertentu oleh/dari Pemerintah kepada Daerah. Pada dasarnya urusan yang dikelola daerah adalah paralel dengan urusan yang ditangani pemerintah, diluar urusan bidang-bidang dan segmen urusan pemerintahan yang dikecualikan, disini tersirat dalam konsep otonomi luas. Dalam hal itu otonomi luas bermakna bahwa daerah diberi keleluasaan untuk menentukan baik jenis-jenis yang akan diurus dan diprioritaskan, juga urusan yang belum dapat dilayani untuk kemudian diserahkan kembali ke pemerintah pusat. Urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah tergantung dari kebutuhan, kondisi, dan potensi yang senyatanya ada di daerah, dan disinilah tersirat dalam konsep otonomi nyata, sehingga dengan demikian isi otonomi daerah dari daerah yang satu dengan daerah yang lain berbeda satu sama lain. Satu hal yang paling esensial dalam isi UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ialah pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah (presiden) dan pemerintahan daerah. Terhadap Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/ tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Hal ini menyangkut pemerintah daerah dan DPRD. Adapun arti otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi. Pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah memasuki horison baru dalam tata pemerintahan daerah di Indonesia. Hal itu menyangkut kewenangan Pemerintah dan Pemerintahan Daerah yang sepiantas lalu lebih luas dibanding dengan kewenangan Pemerintah (Pusat).

Artikel ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan riset “bagaimana implementasi kebijakan standar pelayanan minimal untuk peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah?”

Kajian Literatur

Implementasi Kebijakan

Setelah suatu kebijakan negara memperoleh legitimasi, agar diperoleh *intended impact*, kiranya perlu diimplementasikan. Van Meter dan Van Horn (1978), merumuskan mengenai proses implementasi sebagai “*those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*”. Makna perumusan di atas ialah bahwa implementasi mengandung pengertian tindakan yang dilakukan individu atau pejabat maupun swasta yang mengarah pada tujuan yang ditetapkan. Tindakan-tindakan tersebut adalah berupa upaya-upaya untuk mengadministrasikan dan menimbulkan dampak nyata pada

masyarakat. fokus perhatian implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program, dinyatakan berlaku. Dalam studi kebijakan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan. Pengertian yang sangat sederhana tentang implementasi adalah sebagaimana diungkapkan oleh Jones (1980), dimana implementasi diartikan sebagai *"getting a job done"* dan *"doing a"*. Tetapi di balik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Teori tentang implementasi sebagai proses pembelajaran adalah penjelasan yang optimistik atas hipotesis yang menyatakan bahwa implementasi adalah proses evolusi. Model proses implementasi ini dipandang sebagai bagian dari versi pendekatan *"top-down-naïve implementation, perfect administration, a hierarchical model"*, kondisi-kondisi bagi keberhasilan implementasi dan dipandang sebagai sesuatu yang *sub-optimal* atas model-model tersebut di atas karena asumsinya mengenai proses implementasi yang searah; *Implementasi as structure*. Hjern dan Porter (1981) yang memandang struktur implementasi sebagai unit analisis administratif yang strukturnya terdiri dari anggota-anggota organisasi dengan pandangan atas program yang didasarkan pada kepentingan utama mereka. Struktur implementasi mencakup seperangkat aktor yang hanya terpaut dengan satu struktur implementasi. Pendekatan struktur implementasi beranjak dari penekanan atas apa yang tersangkut paut dengan proses implementasi, bukan seperti perspektif pendekatan *top-down* yang menyangkut kompleksitas organisasi, partisipan yang diseleksi sendiri, keragaman motif dan tujuan serta penyesuaian dengan kondisi lokal dimana implementasi itu berjalan. Hjern dan Porter (1981) mengemukakan bahwa struktur implementasi dikonseptualisasikan sebagai unit yang tujuan tindakannya secara khusus diarahkan untuk mengimplementasikan suatu program; *Implementation as outcome*.

Fudge dan Barrett (1979) yang menyatakan bahwa teori tentang proses implementasi beranjak dari sebagian konsep implementasi yang menyatakan bahwa implementasi bukanlah *"putting policy into effect"* yang menekankan pada pengabaian atas interaksi antara perumus dan pelaksana kebijakan.

Konsep tentang proses implementasi merupakan unit analisis yang terpisah. Perspektif implementasi adalah ilmu dan pengetahuan praktis dibidang administratif yang dimiliki oleh perumus dan pelaksana kebijakan yang memungkinkan mereka mengembangkan pendekatan terhadap implementasi kebijakan. Perspektif implementasi ini biasanya dimiliki oleh para praktisi bukan oleh sembarang aktor yang berpartisipasi dalam proses implementasi.

Beberapa studi implementasi menunjukkan bahwa aktor-aktor dapat melaksanakan kebijakan dengan keyakinan bahwa tindakan mereka adalah sesuai dengan tujuan

pengimplementasian walaupun terkadang mereka keliru atau melakukan kesalahan. Untuk menyatakan bahwa perspektif implementasi berhasil, diperlukan perspektif implementasi yang berbeda, dan itu adalah teoritis; *Implementation as backward mapping*. Tetapi bila dikaji lebih dalam, sebagai konsekuensi negara kesatuan, meskipun secara deklatoris hanya mengurus urusan seperti tersebut diatas, bukan berarti Pemerintah melepaskan atau mendelegasikan sepenuhnya urusan lainnya kepada pemerintahan daerah. Pemerintah (Pusat) masih memegang kendali kewenangan tersebut, khususnya di bidang pengawasan dan pengendalian serta pendanaan.

Seperti isi rumusan pasal 10 ayat (5) UU No. 32 tahun 2004 bahwa dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan sebagaimana dirumuskan pada ayat (3), pemerintah dapat :1). menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan; 2). Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah; atau 3). menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan azas tugas pembantuan. Sama seperti semangat UU 22/1999, juga UU No.32/2004, titik beratnya otonomi berada pada kabupaten dan kota. Daerah kabupaten dan kota adalah menerima kewenangan terbesar, sedangkan provinsi menerima kewenangan yang lebih bersifat koordinatif, pengawasan dan pembinaan.

Satuhal yang baru dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria: 1). Eksternalitas, adalah dampak yang timbul sebagai akibat dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan kriteria eksternalitas ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Berdasarkan kriteria eksternalitas maka semakin langsung dampak penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan kepada masyarakat, maka urusan tersebut paling tepat untuk diselenggarakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.

2). Akuntabilitas, adalah pertanggungjawaban terhadap pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tertentu kepada masyarakat. Penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan kriteria akuntabilitas ditentukan berdasarkan kedekatan suatu tingkatan pemerintahan dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan.

Berdasarkan kriteria akuntabilitas maka semakin dekat pemberi layanan dan penggunaannya, dan semakin banyak jumlah pengguna layanan maka layanan tersebut lebih tepat diselenggarakan oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota. Efisiensi, adalah tingkat daya guna tertinggi yang dapat diperoleh dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan kriteria efisiensi ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Berdasarkan kriteria

efisiensi maka penyelenggaraan urusan lebih tepat pada tingkat pemerintahan dimana terdapat perbandingan terbaik antara cost penyelenggaraan urusan dibandingkan dengan manfaat yang diperoleh dengan penyelenggaraan urusan.

Penggunaan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dalam pembagian urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan dilaksanakan secara kumulatif sebagai satu kesatuan. Adapun urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria diatas, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan.

Dalam hubungan dengan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat oleh pemerintahan provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/Kota maka pelaksanaan urusan wajib dan pilihan tersebut menjadi acuan dan tolok ukur keberhasilannya. Penyelenggaraan urusan wajib merupakan penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal sebagai alat ukur yang ditetapkan pemerintah. Birokrasi di era otonomi daerah ini tidak bisa tidak harus mempunyai tolok ukur yang digunakan untuk menilai kinerja pelaksanaan pelayanan publik.

Secara internasional tolak ukur tersebut biasa disebut *Minimum Service Standard*. Drucker (2004) berpandangan bahwa tidak ada di dunia yang disebut negara tertinggal, yang ada adalah *under managed country*, karena ketertinggalan negara-negara terbelakang terutama disebabkan oleh ketertinggalan dalam manajemennya.

Salah satu kelemahan dalam manajemen ini adalah karena tidak mampunya birokrasi memberikan pelayanan, karena (1) manajemennya tidak memiliki wawasan dan bakat bisnis, (2) mereka membutuhkan orang-orang baru, (3) sasaran dan hasilnya tidak terukur dan tidak nyata. Sedemikian pentingnya pemberian pelayanan ini, sehingga Pemerintah melalui PP No. 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) telah menetapkan aturan keharusan diterapkannya urusan wajib daerah, terutama yang berkaitan dengan pelayanan dasar baik kepada Provinsi maupun kepada Kabupaten/Kota.

Konsep dan Kebijakan Standar Pelayanan Minimal

Dalam rangka desentralisasi, Pemerintah Pusat telah menyerahkan urusan pemerintahan tertentu kepada Pemerintah Daerah sehingga kewajiban untuk menyediakan pelayanan tersebut beralih ke daerah. Namun dengan prinsip otonomi daerah dalam negara kesatuan, otonomi dalam pelaksanaan urusan tersebut tentulah dibatasi oleh keberadaan negara sebagai insitusi tertinggi yang terbentuk dari konsensus masyarakat dalam teritori tertentu, dengan konstitusi dan pengaturan tertentu yang disusun dan disepakati bersama untuk mengatur kehidupan bersama. Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan melakukan kontrol atas pelaksanaan urusan tersebut. Sehingga Negara menetapkan regulasi tertentu

untuk tujuan tersebut adalah hal yang umum. Hal ini karena pada dasarnya Negara, secara moral maupun legal mempunyai kewajiban untuk menjamin warganya, di setiap wilayah bagian negara, mendapat pelayanan dengan kualitas dan standar tertentu melalui berbagai regulasi.

Jaminan untuk mendapat pelayanan dengan kualitas dan standard tertentu tersebut salah satunya dapat dicapai dengan menerapkan Standar Pelayanan Minimal. Secara logis, standar pelayanan minimal dapat diterapkan untuk mencapai berbagai tujuan. Pertama, untuk dapat memberikan definisi yang jelas tentang pelayanan yang dimaksud. Kedua, memberikan informasi untuk melakukan perencanaan dalam memberikan pelayanan bagi masyarakat di tingkat lokal. Di samping itu informasi tersebut juga dapat menjadi patok banding (*benchmark*) dalam melakukan monitoring dan evaluasi kinerja pelayanan publik. Selanjutnya, dengan adanya standar ini juga memungkinkan Pemerintah Pusat untuk memberikan penekanan pada pelayanan yang menjadi prioritas nasional. Terakhir, standar yang ada dapat menjadi elemen yang diperlukan untuk memperkirakan kebutuhan pembiayaan untuk menyediakan pelayanan.

Disamping adanya manfaat dengan ditetapkannya standar dalam pelayanan, penerapan standar juga memiliki keterbatasan, antara lain: konsistensi dan terbatasnya variasi dalam pelayanan kadang-kadang mengorbankan kebutuhan spesifik pengguna jasa, standar disusun tidak didasarkan oleh keadaan yang sesungguhnya, atau disusun dengan interpretasi yang salah terhadap kondisi daerah dapat juga merugikan pengguna jasa, diterapkannya standar kadang-kadang mengabaikan kompleksitas pelayanan maupun variabilitas yang dimiliki oleh pengguna jasa, penilaian yang tidak adil terhadap mutu pelayanan dapat terjadi akibat menggunakan standar yang tidak tepat, demikian juga dapat terjadi ketidakcocokan standar yang dikeluarkan oleh berbagai lembaga.⁽¹⁾ Pelayanan yang berbasis SPM tersebut kemudian diakomodasikan dalam Renstra daerah dan dilaksanakan setiap tahunnya melalui APBD. Pelaksanaan SPM tersebut kemudian dievaluasi untuk melihat sejauhmana pelaksanaannya dan masalah apa yang terjadi dalam implementasi untuk dijadikan feedback bagi penyempurnaannya.

Dalam system penyelenggaraannya, SPM dibuat berdasarkan sejumlah peraturan perundang-undangan, yakni: a). UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; b). UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah; c). PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom; d). PP Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan; e). PP Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tatacara Pertanggung jawaban Keuangan Daerah; f). PP Nomor 20 Tahun 2001 mengenai Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; g). PP Nomor 56 Tahun 2001 mengenai Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; dan h). PP Nomor 65 Tahun 2005 mengenai Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal. (LAN : 2008, 23-24) Sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) PP Nomor 65 Tahun 2005, bahwa penyusunan SPM oleh

masing-masing Menteri/Pimpinan LPND dilakukan melalui konsultasi yang dikoordinasi oleh Menteri Dalam Negeri.

Konsultasi tersebut dilakukan dengan tim konsultasi yang terdiri dari unsur-unsur Departemen Dalam Negeri, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, Departemen Keuangan, Kementerian Negara Pemberdayaan Aparatur Negara, dengan melibatkan Menteri/Pimpinan LPND terkait, yang dibentuk dengan Kepmendagri. Hasil konsultasi tersebut dikeluarkan oleh masing-masing Departemen / LPND sebagai Peraturan Menteri yang bersangkutan. Sebelum PP Nomor 65 Tahun 2005 tersebut dikeluarkan, untuk mengatasi kelangkaan peraturan perundangan mengenai SPM sedangkan SPM harus sudah dilaksanakan, maka dikeluarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 100 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Kewenangan Wajib dan Standar Pelayanan Minimal. Berbagai Persoalan Dalam Implementasi SPM Penyelenggaraan SPM ditengarai tidak dapat segera berjalan efektif, hal ini ditandai dengan kurangnya dana dalam APBN/D yang digunakan untuk memberikan pelayanan publik, karena sebagian besar anggaran daerah habis untuk membiayai aparatur. Padahal SPM harus diterapkan secara tepat karena berdampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah baik dari segi organisasi, personel, perencanaan, pembiayaan dan pertanggungjawaban maupun terhadap dukungan pemerintah yang mungkin diperlukan.

Permasalahan lain yang cukup mendesak untuk diatasi adalah : (1) sering terdapat kerancuan antara standar teknis suatu pelayanan dan SPM. Ada kecenderungan departemen teknis menerapkan standar teknis yang tinggi sehingga daerah tidak mampu melaksanakan dan menjadi alasan untuk menarik suatu urusan ke pusat; (2) sampai sekarang belum terdapat kata sepakat antara pemerintah dengan pemerintahan provinsi maupun kabupaten/kota dalam membagi suatu urusan ke dalam tingkatan-tingkatan pemerintahan yang ada. Kecenderungannya adalah tarik menarik urusan terutama yang berkaitan dengan urusan yang menghasilkan uang; (3) kewenangan atau urusan pemerintahan sering belum berkorelasi dengan pelayanan. Kewenangan lebih untuk mencari kekuasaan yang berkaitan dengan uang atau penerimaan.

Hasil Dan Pembahasan

Berdasarkan SE Mendagri (2002) tersebut, beberapa departemen telah mengeluarkan Pedoman SPM. Pedoman tersebut digunakan untuk menjabarkan SPM ke dalam aturan yang lebih spesifik, seperti penjabaran definisi operasional, cara perhitungan pencapaian kinerja, rumus indikator, sumber data, target, maupun langkah-langkah kegiatan yang harus dilakukan.

Hingga saat ini terdapat kementerian terkait yang telah mengeluarkan acuan SPM untuk diterapkan ke seluruh daerah di Indonesia: 1). Bidang Perumahan Rakyat berdasarkan Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 22 Tahun 2008 tentang SPM Bidang Perumahan Rakyat Daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota; 2).

Bidang pemerintahan dalam negeri berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62 Tahun 2008 tentang SPM Bidang Pemerintahan Dalam Negeri di Kabupaten/Kota; 3) Bidang sosial berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Nomor 129 Tahun 2008 tentang SPM Bidang Sosial Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota; 4). Bidang Kesehatan berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 741 Tahun 2008 tentang SPM Bidang Kesehatan di Kabupaten / Kota; 5). Bidang perempuan dan anak berdasarkan Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan Nomor 1 Tahun 2009 tentang SPM Terpadu Bagi Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang dan Penghapusan Eksploitasi Seksual pada Anak dan Remaja di Kabupaten/Kota, dan Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Layanan Terpadu Bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan; 6). Bidang LH berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 19 Tahun 2010 tentang SPM Lingkungan Hidup Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota; 7). Bidang KB berdasarkan Peraturan Kepala BKKBN Nomor 55/HK- 010/85 Tahun 2010 tentang SPM Bidang Keluarga Perencana dan Keluarga Sejahtera di Kabupaten/Kota; 8). Bidang pendidikan berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 15 Tahun 2010 tentang SPM Pendidikan Dasar di Kabupaten / Kota; 9). Bidang Nakertrans berdasarkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor Per 15/MEN/X/2010 tentang SPM Bidang Ketenagakerjaan; 10). Bidang PU dan Tata Ruang berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 141 PRT / M12010 tentang SPM Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang; 11). Bidang Ketahanan Pangan berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 65/Permentan/OT. 140/12/2010 tentang SPM Bidang Ketahanan Pangan Provinsi dan Kabupaten/Kota; 12). Bidang Kesenian berdasarkan Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor PM. 106/HK. 501/MKP/2010 tentang SPM Bidang Kesenian; 13). Bidang Komunikasi dan Informasi berdasarkan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 22 Tahun 2010 tentang SPM Bidang Kominfo di Kabupaten/Kota (Surat Edaran Mendagri Nomor 100/676/SJ tertanggal 7 Maret 2011). 14). Peraturan Menteri Perhubungan Nomor : PM.81 Tahun 2011 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Perhubungan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten / Kota; 15). Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 14 Tahun 2011 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Penanaman Modal Provinsi dan Kabupaten/Kota;

Berkenaan dengan penyelenggaraan SPM tersebut di atas dan sebagai turunan dari PP Nomor 65 Tahun 2005, maka diterbitkan Permendagri Nomor 6 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal, dimana ruang lingkup dari Permendagri tersebut meliputi: a) Jenis pelayanan dasar yang berpedoman pada SPM, b) Indikator SPM, c) nilai SPM, d) Batas waktu pencapaian SPM, dan e) Pengorganisasian penyelenggaraan SPM.

Adapun penjabaran untuk masing-masing ruang lingkup tersebut adalah sebagai berikut: (1). Penentuan jenis pelayanan dasar yang berpedoman pada SPM mengacu pada kriteria: a). merupakan bagian dari pelaksanaan urusan wajib; b). merupakan pelayanan yang sangat mendasar yang berhak diperoleh setiap warga secara

minimal sehingga dijamin ketersediaannya oleh konstitusi, rencana jangka panjang nasional, dan konvensi internasional yang sudah diratifikasi, tanpa memandang latar belakang pendapatan, sosial, ekonomi, dan politik warga; c). didukung dengan data dan informasi terbaru yang lengkap secara nasional serta latar belakang pengetahuan dan ketrampilan yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud pada huruf b, dengan berbagai implikasinya, termasuk implikasi kelembagaan dan pembiayaannya; dan d). terutama yang tidak menghasilkan keuntungan materi;

(2). Penentuan indikator standar pelayanan minimal menggambarkan hal-hal sebagai berikut: a). tingkat atau besaran sumberdaya yang digunakan, seperti sarana dan prasarana, dana, dan personil; b). tahapan yang digunakan, termasuk dalam upaya pengukurannya, seperti program atau kegiatan yang dilakukan, mencakup waktu, lokasi, pembiayaan, penerapan, pengelolaan dan keluaran, hasil dan dampak; c). wujud pencapaian kinerja, meliputi pelayanan yang diberikan, persepsi, dan perubahan perilaku masyarakat; d). tingkat kemanfaatan yang dirasakan sebagai nilai tambah, termasuk kualitas hidup, kepuasan konsumen atau masyarakat, dunia usaha, pemerintah dan pemerintahan daerah; dan e). keterkaitannya dengan keberadaan sistem informasi, pelaporan dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menjamin pencapaian SPM dapat dipantau dan dievaluasi oleh pemerintah secara berkelanjutan.

3). Penentuan Nilai SPM: a). kualitas berdasarkan standar teknis dari jenis pelayanan dasar yang berpedoman pada SPM dengan mempertimbangkan standar pelayanan tertinggi yang telah dicapai dalam bidang pelayanan dasar yang bersangkutan di daerah dan pengalaman empiris tentang cara penyediaan pelayanan dasar yang bersangkutan yang telah terbukti dapat menghasilkan mutu pelayanan yang hendak dicapai, serta keterkaitannya dengan SPM dalam suatu bidang pelayanan yang sama dan dengan SPM dalam bidang pelayanan yang lain; b). cakupan jenis pelayanan dasar yang berpedoman pada SPM secara nasional dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan nasional dan daerah serta kemampuan kelembagaan dan personil daerah dalam bidang pelayanan dasar yang bersangkutan, variasi kondisi daerah, termasuk kondisi geografisnya.

(4). Batas waktu pencapaian SPM: Batas waktu pencapaian SPM merupakan kurun waktu yang ditentukan untuk mencapai SPM secara nasional. Dalam menentukan batas waktu pencapaian SPM harus mempertimbangkan : a). status jenis pelayanan dasar yang bersangkutan pada saat ditetapkan; b). sasaran dan tingkat pelayanan dasar yang hendak dicapai; c). variasi faktor komunikasi, demografi dan geografi daerah; dan d). kemampuan, potensi, serta prioritas nasional dan daerah. (5). Pengorganisasian penyelenggaraan SPM mencakup: tatacara penyusunan dan penetapan SPM serta pembinaan dan pengawasan penerapannya.

Pembagian Kewenangan Pemerintah Provinsi Dan Pemerintah Kabupaten / Kota.

Sebagai standar pelayanan minimal, pelayanan publik yang wajib disediakan oleh pemerintah (daerah) kepada masyarakat, maka SPM harus dapat menjamin pelayanan minimal yang berhak diperoleh masyarakat Indonesia dari pemerintah daerah. Dengan kata lain, SPM merupakan tolok ukur untuk mengukur kinerja penyelenggaraan urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada masyarakat. Melalui SPM, akan terjamin kualitas minimal dari suatu pelayanan publik yang dapat dinikmati oleh masyarakat.

Dengan demikian, akan terjadi pemerataan pelayanan publik dan terhindar dari kesenjangan pelayanan antar daerah. Dalam pasal 11 (1) UU No. 32 tahun 2004, disebutkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisien dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud tersebut, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi : a). perencanaan dan pengendalian pembangunan; b). perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; c). penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; d). penyediaan sarana dan prasarana umum; e). penanganan bidang kesehatan; f). penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; g). penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota; h). pelayanan bidang ketenagakerjaan; i). fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah; j). pengendalian lingkungan hidup; k). pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten / kota; l). pelayanan kependudukan dan catatan sipil; m. pelayanan administrasi umum pemerintahan; n). pelayanan administrasi penanaman modal; o). penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; p). urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi: 1) perencanaan dan pengendalian pembangunan; 2) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; 3) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; 4). penyediaan sarana dan prasarana umum; 5). penanganan bidang kesehatan; 6.) penyelenggaraan pendidikan; 7). penanggulangan masalah sosial; 8). pelayanan bidang ketenagakerjaan; 9). fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah; 10). pengendalian lingkungan hidup; 11). pelayanan pertanahan; 12). pelayanan kependudukan dan catatan sipil; m. pelayanan administrasi umum pemerintahan; 13). pelayanan administrasi penanaman modal; 14). penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; 15). urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Hal ini dapat membantu dalam penyusunan anggaran belanja daerah, menilai kinerja penganggaran daerah, serta membantu menyediakan informasi keuangan yang dibutuhkan oleh Menteri Keuangan secara lebih baik, utamanya untuk memperbaiki formula untuk yang diperlukan untuk menentukan Dana Alokasi Umum (DAU). Meskipun demikian, terdapat pula resiko bahwa penggunaan standar pelayanan minimum tersebut dapat mendorong permintaan akan DAU yang tinggi. Oleh karena itu disain SPM perlu mempertimbangkan kemampuan daerah. Standar pelayanan minimum nasional untuk mencapai pelayanan tertentu berfokus pada hasil yang memungkinkan untuk dicapai (*achievable outcomes*).

Proses Dan Mekanisme Penyusunan Standar Pelayanan Minimal SPM

Penyusunan SPM dilaksanakan oleh Menteri/Pimpinan LPND untuk selanjutnya diterapkan oleh pemerintahan provinsi dan pemerintahan Kabupaten / Kota dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib Pemerintahan daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam penyusunan SPM ditetapkan jenis pelayanan dasar, indikator SPM dan batas waktu pencapaian SPM. Penyusunan SPM sesuai dengan PP 65 tahun 2005 pasal 7 harus mempertimbangkan hal-hal sbb : 1). keberadaan sistem informasi, pelaporan dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menjamin pencapaian SPM dapat dipantau dan dievaluasi oleh pemerintah secara berkelanjutan; 2). standar pelayanan tertinggi yang telah dicapai dalam bidang yang bersangkutan di daerah; 3). keterkaitan antar SPM dalam suatu bidang dan antara SPM dalam suatu bidang dengan SPM dalam bidang lainnya; 4) kemampuan keuangan nasional dan daerah serta kemampuan kelembagaan, dan personil daerah dalam bidang yang bersangkutan; dan 5). pengalaman empiris tentang cara penyediaan pelayanan dasar tertentu yang telah terbukti dapat menghasilkan mutu pelayanan yang ingin dicapai. 6) SPM yang telah ditetapkan pemerintah tersebut menjadi salah satu acuan bagi pemerintahan daerah untuk menyusun perencanaan dan penganggaran penyelenggaraan pemerintahan daerah. 7)

Untuk mendukung hal itu, pemerintahan daerah menyusun rencana pencapaian SPM yang memuat target tahunan pencapaian SPM dengan mengacu pada batas waktu pencapaian SPM sesuai dengan Peraturan Menteri. Rencana pencapaian SPM tersebut dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Strategi Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD). Sedangkan target tahunan pencapaian SPM dituangkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD), Kebijakan Umum Anggaran, Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) sesuai klasifikasi belanja daerah dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah.

Penyusunan rencana pencapaian SPM dan anggaran kegiatan yang terkait dengan pencapaian SPM dilakukan berdasarkan analisis kemampuan dan potensi daerah dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri. Rencana pencapaian target tahunan SPM ini harus transparan dan diinformasikan kepada masyarakat. Mungkin saja dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut dapat mengakibatkan dampak lintas daerah, untuk itu dalam rangka efisiensi, daerah wajib mengelola pelayanan publik secara bersama dengan daerah sekitarnya, dan tentunya rencana pencapaian SPM perlu disepakati bersama dan dijadikan sebagai dasar dalam merencanakan dan menganggarkan kontribusi masing-masing daerah.

Selain itu dimungkinkan pula dalam upaya pencapaian SPM dilakukan secara bekerjasama dengan pihak swasta. Dalam penyelenggaraan SPM ini dilakukan pula fungsi pembinaan dan monitoring/evaluasi oleh pemerintah pusat. Monitoring dan evaluasi atas penerapan SPM dilakukan dalam rangka menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat.

Sedangkan pembinaan dilakukan dalam bentuk fasilitasi, pemberian orientasi umum, petunjuk teknis, bimbingan teknis, diklat atau bantuan teknis lainnya yang mencakup :1). perhitungan sumber daya dan dana yang dibutuhkan untuk mencapai SPM, termasuk kesenjangan pembiayaannya; 2). penyusunan rencana pencapaian SPM dan penetapan target tahunan pencapaian SPM; 3). penilaian prestasi kerja pencapaian SPM; 4). pelaporan prestasi kerja pencapaian SPM.

Kesimpulan

Pada dasarnya pusat pelayanan yang paling dekat dengan masyarakat adalah Pemerintah Kabupaten /Kota. Oleh karena itu, kebanyakan SPM basis penerapannya adalah di kabupaten / kota. Pemerintah melalui departemen sektoral bertugas membuat SPM untuk masing-masing pelayanan yang menjadi bidang tugasnya. Depdiknas membuat SPM untuk bidang pendidikan. Pemerintah provinsi berdasarkan SPM dari pusat dalam kapasitasnya sebagai wakil pusat di daerah memfasilitasi kabupaten dan kota yang ada dalam wilayah kerjanya untuk mencapai SPM tersebut;

Argumennya adalah bahwa setiap daerah mempunyai kemampuan yang berbeda satu dengan lainnya tergantung pada kondisi sosial, ekonomi, budaya dan kondisi geografis daerah yang bersangkutan sehingga kegiatan fasilitas dan pemberdayaan sangat penting agar daerah tersebut mampu menyediakan pelayanan publik sesuai dengan SPM.

Dalam melaksanakan SPM, pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten / kota dalam wilayahnya bekerjasama menyusun strategi untuk mencapai SPM tersebut dengan mempertimbangkan kondisi obyektif yang ada di setiap daerah yang bersangkutan Pemerintah kabupaten /kota melalui perda masing-masing menentukan pelaksanaan pelayanan berdasarkan SPM sesuai

strategi yang telah disepakati dengan pemerintah provinsi. SPM yang diimplementasikan di kabupaten/kota menjadi dasar bagi pengawasan yang dilakukan oleh unit-unit pengawas.

Daftar Pustaka

- Drucker, P (2004)
- Franklin G. Moore (1965) *Manufacturing Management*, Bombay. D.B. Taraporevala & Co., Private Ltd., 5th ed.p. 17-34.
- Koontz, H. and O'Donnell, C. (1976) *Managemen a Systems and Contingency Analysis of Managerial Fuctions*, Tokyo, Mc Graw-Hill Kogakusha, Ltd. 6 th ed, p 443-446
- Hill, Lary B, (1992) *The State of Public Bureaucracy*, ME Sharpe, Inc, Armon, New York
- Hughes, Owen E., (1994) *Public Management and Administration*, St. Martin's Press, London
- Hogwood, B.W, and Lewis A. Gunn, (1986) *Policy Analysis for the Real World*, Basil Black Well Oxford
- Jones, C. O, (1991) *Pengantar Kebijakan Publik*, Jakarta Rajawali Press
- Jones, J. P. (1955) *Organization for Public Relations*l, dalam buku Edward L. Bernays, (ed), *The Engineering of Consent*, 1955,
- Van Meter, Donal S and Carl E. Van Horn, (1975) *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework in Administration and Society*. Vol 6 N0. 4 PP 445-485
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standard Pelayanan Minimal
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal
- Lembaga Administrasi Negara, 2003, *Standard Pelayanan*, Pusat Kajian Manajemen Pelayanan, Jakarta.